

---

## HULL Matthew S. — Government of Paper: The Materiality of Bureaucracy in Urban Pakistan

Anouk Cohen

---



### Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/etudesafriaines/28206>  
DOI : 10.4000/etudesafriaines.28206  
ISSN : 1777-5353

### Éditeur

Éditions de l'EHESS

### Édition imprimée

Date de publication : 5 décembre 2019  
Pagination : 1163-1167  
ISBN : 9782713227813  
ISSN : 0008-0055

### Référence électronique

Anouk Cohen, « HULL Matthew S. — Government of Paper: The Materiality of Bureaucracy in Urban Pakistan », *Cahiers d'études africaines* [En ligne], 236 | 2019, mis en ligne le 05 décembre 2019, consulté le 24 septembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/etudesafriaines/28206> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/etudesafriaines.28206>

---

Ce document a été généré automatiquement le 24 septembre 2020.

© Cahiers d'Études africaines

---

# HULL Matthew S. — Government of Paper: The Materiality of Bureaucracy in Urban Pakistan

Anouk Cohen

---

## RÉFÉRENCE

HULL Matthew S. — Government of Paper: The Materiality of Bureaucracy in Urban Pakistan. Berkeley, University of California Press, 2012, 320 p., bibl., index, ill.

- 1 Les documents administratifs, leurs formes matérielles et les usages qui y sont associés sont au cœur de l'ouvrage de Matthew S. Hull. L'auteur y examine le rôle que les pétitions, les lettres, les dossiers, les listes et la carte jouent dans l'établissement simultané de l'ordre et du désordre urbains à Islamabad. À partir d'une enquête ethnographique menée dans les années 1990 dans les bureaux de la Capital Development Authority (CDA) — chargée des opérations de développement urbain et de la gestion administrative ordinaire, soit la construction des mosquées, les attributions des logements, etc., créée trente ans plus tôt au moment de la fondation de la capitale pakistanaise — M. S. Hull propose d'appréhender l'État par le prisme des papiers qu'il produit. L'analyse inclut tous les acteurs, à la fois internes et externes à l'administration, participant chacun à sa place et dans son rôle à l'élaboration et à la définition des documents bureaucratiques. Une attention particulière est portée à l'action concrète de ces papiers sur la gouvernance de la ville et la vie quotidienne de ses habitants.
- 2 Comme d'autres « bons » terrains ethnographiques, celui-ci part d'un étonnement : à la recherche de documentation sur l'histoire de l'édification d'Islamabad, M. S. Hull découvre que la carte de l'architecte et urbaniste Constantin Doxiadis, établie sous la loi martiale de 1959 pour encadrer l'aménagement de la nouvelle capitale nationale, n'a *en pratique* jamais été l'instrument référentiel de sa gestion. Plutôt, comme le démontre

l'auteur, la carte (à l'instar d'autres documents bureaucratiques de la CDA), constitue l'un des artefacts *pris* dans les usages administratifs et citoyens ordinaires qui président à la construction et à la régulation de la ville. Selon l'auteur, l'efficacité des documents de la CDA ne va pas de soi : elle est activée par leur co-présence avec des millions d'autres artefacts en circulation continue. Échangés entre les bureaucrates, les politiciens, les propriétaires, les *imams*, les hommes d'affaires et les constructeurs, les documents font l'objet de multiples médiations qui reconfigurent leur matérialité. Cette transformation les détourne souvent de leur objectif initial. En effet, M. S. Hull montre que, si l'écriture bureaucratique est généralement envisagée comme un mécanisme de contrôle de l'État sur les personnes, les lieux, les processus et les objets, la fonction politique des documents demeure, quant à elle, beaucoup plus ambiguë. Maniée par les fonctionnaires, elle permet d'établir l'ordre, une fois saisie par les citoyens, elle leur donne la possibilité d'infléchir sur les décisions officielles, voire de les contester. Ce point de vue contredit la vision du plan de James Scott, soit un instrument d'élaboration d'un projet politique en vue d'une mise en lisibilité et de contrôle des habitants.

- 3 Dans le but de mieux saisir cette ambiguïté, ce livre aborde « les problèmes épistémologiques et ontologiques » (p. 5) posés par la prise en compte de l'autonomie relative des documents bureaucratiques. Alors que les producteurs de papiers gouvernementaux et les chercheurs qui les étudient ont tendance à les appréhender indépendamment des processus qui les font advenir à l'existence, de nombreuses études ayant précédé cet ouvrage ont montré comment les textes bureaucratiques étaient produits, utilisés et expérimentés aussi bien à travers des procédures et techniques que des idéologies, de la coopération, négociation et contestation. Inspiré par ces démarches, l'auteur s'attache à explorer les mouvements et les interactions sociales qui transforment les documents en objets matériels ainsi que les processus de signification et de communication qui en résultent. Cette approche permet de doter les documents bureaucratiques d'une « valeur sociale complexe » et d'en faire un objet d'analyse anthropologique pertinent. Les questions qu'elle soulève se posent avec une acuité particulière au Pakistan où la bureaucratie joue un rôle central dans la vie quotidienne et l'imagination des individus héritée de la période coloniale (la Compagnie des Indes orientales [1600-1858] à partir de laquelle s'est constituée l'administration britannique nécessitait une bureaucratie massive à cause des exigences du contrôle à distance de ce commerce). Les habitants d'Islamabad parlent d'ailleurs de « la bureaucratie », une expression qui désigne bien l'idée qu'ils s'en font : un agent autonome et incarné aux côtés duquel ils agissent. Soucieux de restituer ce point de vue, M. S. Hull décide de prendre au sérieux la bureaucratie pakistanaise en axant l'analyse sur ce qui la rend tangible : ses documents, appréhendés comme « des médiateurs qui “transforment, traduisent, déforment et modifient le sens ou les éléments qu'ils sont supposés porter” ».<sup>1</sup>
- 4 Matthew S. Hull inscrit son propos dans la veine des recherches engagées dans le désormais appelé « *material turn* » qui donne la part belle non pas tant aux objets qu'à leur composante matérielle et à leurs producteurs et usagers. Dans le domaine des études consacrées à l'écrit, des historiens tels que Donald A. McKenzie<sup>2</sup> et Roger Chartier<sup>3</sup> avaient déjà entamé cette étude du rapport entre matérialité et « histoire des lectures », entre formats textuels et publics que ceux-ci contribuent à créer. Les théories de l'acteur réseau et de l'anthropologie sémiotique sont deux autres cadres importants. À ce propos, Webb Keane<sup>4</sup> est une référence majeure : à partir de son

concept d'« idéologies sémiotiques » calqué sur celui d'idéologies linguistiques développé par Paul Silverstein<sup>5</sup>, l'auteur développe la notion d'« idéologies graphiques » (p. 14) qui désignent un ensemble de conceptions propres aux artefacts graphiques tenant compte de leurs qualités matérielles en tant que signes efficaces et effectifs. Ces idéologies graphiques se déploient à plusieurs niveaux : au niveau ordinaire, elles incluent des conventions d'interprétation des formes graphiques et des relations normatives entre le genre de discours et les formes graphiques (le fait par exemple qu'une lettre officielle est souvent présentée sur un papier à en-tête). En outre, elles réfèrent aux associations entre personnes, statuts et forme graphique (un citoyen, par exemple, est représenté, voire personnifié, dans une pétition grâce à une organisation distinctive du document). Les idéologies graphiques peuvent également inclure des conceptions plus générales sur l'autorité des artefacts graphiques et leur (in)capacité à représenter ou à produire la vérité (en comparaison avec l'oral). Enfin, les idéologies graphiques renvoient aux applications pratiques (comme les guides ou les manuels) qui déterminent des manières codifiées de représenter *graphiquement* propres à des milieux techniques particuliers. L'analyse de ces idéologies graphiques et des différents niveaux auxquels elles se déploient prend appui sur une autre notion développée par l'auteur, celle de « genres graphiques » (*ibid.*) caractérisés par leur configuration à la fois textuelle, physique et discursive. Hormis les deux premiers chapitres qui examinent à partir d'archives la manière dont l'aménagement urbain d'Islamabad a été conçu pour en faire une capitale irréprochable grâce à la carte et au plan, un genre graphique (liste, pétition, carte, lettre et dossier) est placé au cœur des quatre chapitres ethnographiques successifs qui retracent méticuleusement le mouvement de chacun.

- 5 Le troisième chapitre axe l'analyse sur deux genres graphiques à priori opposés : les billets de recommandation et les pétitions. Le quatrième chapitre suit le parcours d'un dossier ici exploré comme un site d'inscriptions du dialogue entre fonctionnaires au sujet d'un cas. Ces échanges continus conduisent à l'émergence d'une voix collective produite par la superposition d'interventions souvent contradictoires, tranchant avec l'idée admise de la décision prise par le consensus organisationnel. La responsabilité d'un dossier s'en trouve diluée, et son autorité distribuée. On comprend alors que l'objectif des fonctionnaires est précisément de multiplier les médiations de manière à se désengager de toute responsabilité. Cela se traduit notamment par des régimes de signatures différents : de l'apposition simple d'initiales, à la signature complète et à la superposition de signatures.
- 6 En retraçant le parcours de documents tels que les lettres d'expropriation et la carte, l'auteur montre comment les bureaux du CDA constituent un lieu d'interactions et de négociations constantes entre les fonctionnaires et les citoyens qui rendent visite aux officiers. Les citoyens peuvent aussi intervenir directement sur un dossier à travers des pétitions écrites qui « grossissent » le dossier physique, ou des détournements d'éléments du dossier.
- 7 La carte est un exemple particulièrement éloquent de la manière dont un artefact graphique peut à la fois maintenir l'ordre et diviser. Dans une ville où des sectes religieuses luttent pour renforcer leur présence, l'occupation de l'espace par les lieux de culte représente un enjeu crucial. Pour l'État, la carte chargée d'une valeur programmatique devait au contraire promouvoir une vision homogène de l'islam pakistanais. Toutefois, sa co-circulation aux côtés d'autres genres graphiques échangés

entre une multitude de fonctionnaires a permis aux citoyens de défier cette vision. Ainsi, plutôt que d'étudier la carte comme une technologie de surveillance et de contrôle, M. S. Hull l'envisage comme un lieu d'inscriptions successives capable de documenter les étapes du processus de construction de la réalité plus que de seulement la représenter. L'attention portée aux pratiques de médiation entre les cartes et leurs représentations met notamment en évidence la temporalité complexe des liens entre un document et ce qu'il figure. Un document ne correspond jamais à la réalité qu'il est censé rendre lisible parce qu'il s'inscrit dans le temps long. Entre le moment où un projet de construction acté par l'ouverture d'un dossier et le moment où il voit le jour, les procédures requises font émerger des médiations qui distendent l'exercice bureaucratique à cause de la multiplication des acteurs et des interventions qu'elles engendrent. Et dans les interstices, des espaces de négociation et de corruption peuvent alors émerger. Dans le cas de la construction des mosquées, par exemple, les membres de sectes religieuses dissidentes cherchent à s'emparer des cartes d'aménagements prévus pour occuper l'espace et, ainsi, retarder, voire empêcher le chantier. Cela non seulement oblige l'administration à justifier ses choix d'allocation de terrains en vue d'y bâtir une mosquée propre à telle ou telle secte mais aussi à en « bloquer » la construction. M. S. Hull parle de « squat selon le plan » (p. 240). Devant ces pratiques, les fonctionnaires préfèrent informer oralement la construction des mosquées plutôt que d'avoir recours à l'écrit dont la stabilité et la pérennité donnent la possibilité aux citoyens d'établir le désordre.

- 8 Ainsi, l'écrit — ici circonscrit aux pratiques documentaires — ne produit pas toujours de la rationalisation et du contrôle comme cela est souvent admis. Le mouvement caractéristique du document selon l'approche de M. S. Hull ouvre au contraire la voie aux tactiques de détournements. Cette analyse a le grand mérite de livrer une compréhension pratique de l'écriture qui se distancie de l'approche classique de la documentation bureaucratique. Cependant, une méthodologie plus explicite aurait pu être développée pour mieux restituer le mouvement complet du document : par exemple, suivre sa fabrication — depuis sa production jusqu'à son utilisation. Cette démarche aurait permis de porter une attention plus grande aux citoyens plutôt que de focaliser l'analyse sur les bureaucrates, leurs objets et leurs dispositifs. Bien que cette approche « par le bas » ait le mérite de documenter l'État *en pratiques* plutôt que l'État *en soi* et de questionner à nouveau frais l'aptitude des gouvernements à contrôler par des moyens panoptiques, on peine à saisir la colère des habitants d'Islamabad devant, par exemple, les billets de recommandation détenus par les gens proches des personnalités influentes. Car même si on les voit lutter, on ne ressent ni leur impatience, ni leur anxiété. Cependant, on apprécie aussi l'ouvrage pour son absence de misérabilisme. En explorant finement l'interpénétration de la vie des bureaux et de la rue, ce travail original et de grande qualité permet de montrer comment les habitants d'Islamabad peuvent devenir de puissants acteurs de leur gouvernance. Ainsi, il remet en cause certains préconçus sur la corruption au Pakistan. La notion de « bureaucratie participative » au cœur de la conclusion désigne bien l'idée directrice de l'ouvrage : les documents ne sont pas toujours les outils obéissants du gouvernement et peuvent jouer contre lui.

---

## NOTES

1. B. LATOUR, *Reassembling the Social*, Oxford, Oxford University Press, 2005, p. 39.
2. D. A. MCKENZIE, *La bibliographie et la sociologie des textes*, Paris, Éditions du Cerf, 1991.
3. R. CHARTIER, *The Order of Books*, Stanford, Stanford University Press, 1994 ; *Forms and Meanings: Texts, Performances, and Audiences from Codex to Computer*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1995.
4. M. SILVERSTEIN, « Language Structure and Linguistic Ideology », in P. R. CLYNE, W. F. HANKS & C. L. HOFBAUER (eds.), *The Elements: A Parasession on Linguistic Units and Levels*, Chicago, Chicago Linguistic Society, 1979, pp. 193-247.
5. W. KEANE, « Semiotics and the Social Analysis of Things », *Language and Communication*, 23, 2003, pp. 409-425.